

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus III.

Fasciculus 2.

MARTONYI JÁNOS

egyetemi tanár

**A LAKOSSÁGADÓZTATÁSI ELJÁRÁS
SZABÁLYOZÁSA**

SZEGED

1957

Redigunt

GYÖRGY ANTALFFY, ÖDÖN BOTH, LÁSZLÓ BUZA, RÓBERT HORVÁTH,
ISTVÁN KOVÁCS, JÁNOS MARTONYI

Edit

Facultas Scientiarum Politicarum et Juridicarum Universitatis Szegediensis

Nota

Acta Jur. et Pol. Szeged

Szerkeszti:

ANTALFFY GYÖRGY, BOTH ÖDÖN, BUZA LÁSZLÓ, HORVÁTH RÓBERT,
KOVÁCS ISTVÁN, MARTONYI JÁNOS

Kiadja

A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara
(Szeged, Lenin krt. 50.)

Kiadványunk rövidítése
Acta Jur. et Pol. Szeged.

Felelős kiadó: Buza László
Megjelent 500 példányban

A szocialista államban a proletariátus hatalmának megszilárdítását és megvédését szolgálja a jogrendszer minden ága, valamennyi intézménye. Avégből, hogy a jogszabályok ezt a feladatukat maradéktalanul be tudják tölteni, szükséges, hogy mind az állami szervek, mind az állampolgárok pontosan végrehajtsák, megvalósítsák a bennük foglalt előírásokat, határozottan érvényt szerezve ezáltal a szocialista törvényesség követelményeinek. Áll ez a tétel a többi jogágazat mellett a *szocialista pénzügyi jog* szabályaira is, amelyeknek az a közlebbi céljuk, hogy az állam pénzügyi rendszerének kiépítését és a szocialista gazdasági alap szolgálatára minél alkalmasabbá tételét mozdítsák elő.

A szocialista államok, közöttük hazánk pénzügyi jogának fontos részét alkotják a kötelező befizetésekből adódó és a pénzügyigazgatási apparátus szervei által szedett *állami bevételekre*, az adókra és más adójellegű szolgáltatásokra *vonatkozó szabályok*.

Bár ezek az adójogi szabályok a szocialista pénzügyi jog keretében nem foglalnak el olyan központi helyet, mint a kapitalista pénzügyi jog rendszerében,¹ mégis igen nagy jelentőséget biztosít számukra az a körülmény, hogy a költségvetésnek, mint országos pénzügyi tervnek bevételi vonatkozásban való végrehajtására döntően az adójog anyagi és eljárási szabályai irányadók. Az adórendszer kidolgozására, valamint beható, de ugyanakkor világos, mindenki által megérthető szabályozására a szocialista építés előrehaladásával párhuzamosan mindig nagy gondot kell fordítani. Hozzátehetjük ehhez mindjárt, hogy ez a szabályozás nem lehet egyértelmű a jogszabályok megmerevítésére való törekvéssel, amit nyilvánvalóan el kell kerülnünk és az adóztatást a népgazdaság fejlődéséhez kell alkalmaznunk.²

Általánosan elfogadott tétel, hogy a termelőeszközök társadalmi tulajdonba vételét megvalósító, a szocialista rendet felépítő államokban *az adókat ezek alanyai szerint csoportosítjuk*. Megkülönböztetjük tehát egymástól az össznépi tulajdon kezelésükbe adott részeivel gazdálkodó *állami vállalatoktól*, a csoporttulajdon elvén alapuló *szövetkezetektől*, végül az egyes állampolgároktól (esetleg külföldi állampolgároktól is), vagyis a *lakosságtól* szedett adókat.

Jelen tanulmányunkban az adóknak e legutóbbi, harmadik csoportja körében felvetődő egyes jogalkotási teendőkre szeretnénk figyelmünket fordítani.

¹ V. ö. Timár Mátyás—Nagy Tibor: Pénzügyi jog (1956—57. tanév), Budapest, 1956, Felsőoktatási Jegyzetellátó Vállalat, 11. l.

² Polónyi Szűcs Lajos: A lakosság adóztatása, különös tekintettel a mezőgazdasági lakosság általános jövedelemadója (Pénzügyi Szemle III. évf. 5. sz., 1956. május, 193. l.). — V. ö. még Timár Mátyás: Pénzügyi jogalkotásunk időszerű feladatai («A magyar pénzügyi jog főbb kérdései» című tanulmánykötetben, Budapest, 1954, 11. l.).

Megjegyezzük előjáróban, hogy az adójogon belül a lakosság adóival való foglalkozással esetleg érvként szegezhető szembe, hogy az államháztartás bevételei szempontjából a lakosságtól befolyó adók számszerűleg jóval kisebb arányt képviselnek, mint a szocialista szektorból eredő adók, nevezetesen az ezek túlnyomó részét tevő, az állami vállalatoktól származó adóbevételek. Másik érvként az vethető fel, hogy a lakosság adóinak tekintetében *jelentékeny részben átmeneti gazdasági viszonyokról van szó*, amelyek fokozatosan jelentőségüket fogják veszíteni. A magunk részéről azonban egyik érvet sem tartjuk olyannak, amelynek következtében a lakosság adóztatásának tüzetes jogi szabályozását és erre a szabályozásra nézve megfelelő kívánalmak kifejezését feleslegesnek kellene minősíteni. A lakosság megadóztatását, vagyis a társadalom tagjai egyéni jövedelme egyrészének az állami kiadások fedezésére való igénybevételét a *szocialista állam is alkalmazza* és azt — a belőle eredő bevételeknek a többi állami bevételhez való arányától függetlenül — *fontos gazdaságpolitikai eszközként használja fel*.³ A lakosság adói igen számottevő szerepet játszanak a szocialista állam adórendszerében, mégpedig *egyik részük állandó jelleggel*, s csak másik részük átmenetileg, de ezek is még hosszabb időn keresztül. Jelentős helyet foglalnak el tehát mind a Szovjetunió adói között, mind a népi demokráciák adóztatásában, a most mondott okokon felül azért is, mert a városi és a falusi lakosság széles tömegeit érintik, s komoly szerep jut nekik mind az életszínvonal alakításában, mind az állampolgári öntudat növelésében.⁴

A továbbiak során — a mondottakhoz képest — a törvényesség biztosításának legcélravezetőbb módozataival a lakosság által fizetendő adók tekintetében foglalkozunk. Figyelemmel arra, hogy Polónyi Szücs Lajos a ² és ³ alatt hivatkozott tanulmányában a lakosságot érintő adóinknak *anyagi* jogi szabályozásáról áttekintő képet adott és az ezen a téren de lege ferenda felmerülő kívánalmakat is kifejezésre juttatta, a magunk részéről vizsgálódásainkat ezúttal főként az *eljárási* kérdésekre fogjuk összpontosítani.⁵ Az ezek tárgyalá-

³ V. ö. Polónyi Szücs Lajos: i. m., 193–194. l., és Gönczöl József–Lábán József: A mezőgazdasági jövedelemadó új rendszere (Közgazdasági Szemle, III. évf. 7–8. sz., 1956. július–augusztus, 980–986. l.).

⁴ N. N. Rovinszkij: A Szovjetunió állami költségvetése. Budapest, 1952. II. kötet, 177. l.

⁵ A *szocialista államokban érvényes lakosságadóztatási anyagi jog* áttekintését, valamint az egyes adónemekre vonatkozó jogszabályaik tüzetes elemzését és összehasonlítását is természetszerűleg más alkalommal megoldandó feladatnak tekintjük. A teljesség igénye nélkül utalunk itt az e munka elvégzésénél felhasználható néhány szakirodalmi műre, tanulmányra, továbbá jogszabályra és jogszabálygyűjteményre. Ilyenek pl. a *Szovjetunióra* nézve V. I. Lenin: »A fenyegető katasztrófa és hogyan harcoljunk ellene« című művének »A pénzügyi összeomlás és rendszabályok annak leküzdésére« című fejezete (Művei, 25. kötet, Budapest, 1952, 380–383. l.), ugyanő: Előadói beszéd a szovjetek pénzügyi osztályai képviselőinek összoroszági kongresszusán 1918. május 18-án (Művei, 27. kötet, Budapest, 1952, 387–388. l.), ugyanő: Előadói beszéd és zárszó a terményadóról az OK(b)P X. összoroszági konferenciáján (Művei, 32. kötet, Budapest, 1953, 434–465. l.), úgyszintén Az OK(b)P XIV. konferenciája, Moszkva, 1925. április 27–29., »Az elégséges mezőgazdasági adóról« (A Szovjetunió Kommunista Pártja kongresszusainak, konferenciáinak és központi bizottsági plenumainak határozatai, II. rész, 1924–1930. Budapest, 1954. 185–187. l.) és az OK(b)P XVI. konferenciája, Moszkva, 1929. április 23–29., »III. Az összefogás új formáinak erősítését és a középparaszttság adóterhének csökkentését szolgáló gyakorlati intézkedések« (i. m., 675–676. l.), valamint N. N. Rovinovszkij⁴ alatt idézett munkája II. kötetének XIV–XX. fejezetei (176–228. l.), Batirjov–Szitnyin: A Szovjetunió pénzügyi és hitelrendszere (Budapest, 1946, 41–54.

sába való bocsátkozás előtt azonban érinteni szándékozunk adójogunk *kodifikációjának* egyes *módszerbeli* követelményeit, valamint az adóigazgatási *szervezet* módosításának, racionalizálásának néhány problémáját is. Ehhez képest fejé tegetéseinket az alábbi sorrendbe illesztjük:

I. A lakosság adóztatására vonatkozó jogszabályok kodifikációjának módja.

II. Szervezeti változtatások az adóapparátusban.

III. A lakosságadóztatási eljárás szabályozásának alapelvei és részletei.

Témánknak ehhez az elhatárolásához meg kell jegyeznünk, hogy a második helyen tárgyalandó *szervezeti kérdéseket rendező jogszabályok* helyes felfogás szerint az *államigazgatási jogba tartoznak*⁶ és így egy pénzügyi jogi tanulmányban voltaképpen nem lennének vizsgálhatók. Ennek az elméleti álláspontnak a fenntartása mellett mégis úgy véljük, hogy az adóigazgatási szervezetünk átalakítását célzó egyes javaslatokat – gyakorlati szükségszerűségükre és időszerűségükre tekintettel – jelen értekezésünk keretében is fel kell vetnünk. E szervezeti problémákkal azért nem foglalkozunk első helyen, mert az adójog kodifikációjának helyes módszereire vonatkozólag teendő megállapításaink érvénye a szervezetet érintő jogszabályokra is kiterjed, s így a kodifikálást illető kívánalmak kifejtésének a szervezeti változtatások tárgyalását meg kell előznie.

I.

1. A *kodifikálás* módjával kapcsolatosan elsősorban az a kérdés vetődik fel, hogy a lakosság adóztatásának anyagi és alaki szabályozása *milyen rendű jogforrással* történjék. Részünkről határozottan amellet foglalnunk állást, hogy a lakosságtól szedett különböző bevételek bevezetését, megszüntetését, valamint szabályozásuk *alapelveinek meghatározását* ezentúl az *államhatalom legfőbb szerveinek*, tehát az országgyűlésnek, illetőleg a Népköztársaság Elnöki Tanácsának *tartsuk fenn* és ne kormány-, illetőleg pénzügyminiszteri rendeletekkel végezzük. Csak helyeselhettük, hogy a már 1952 óta fokozatosan önállósult mezőgazdasági jövedelemadónak újra való szabályozása (az 1955 : 35. tvr.-el, majd az ezt módosító 1957 : 20. tvr.-el) és a községfejlesztési hozzájárulás rend-

1.), továbbá M. A. Gurvics: Szovjetszkoje finanszovoje pravo (Moszkva, 1954, 176–193. és 233–342. l.); Csehszlovákiára nézve B. G. Boldirjev: Pénzügyek az európai népi demokráciákban (Budapest, 1952, 51–59. l.) és Spácil, Bedrich: Le système d'imposition des salaires et des traitements en Tchécoslovaquie (Bulletin de Droit Tchécoslovaque, année XIII., numéro 3–4., décembre 1955, pp. 176–196.); Lengyelországra nézve B. G. Boldirjev: i. m., 74–80. l.; Romániára nézve B. G. Boldirjev: i. m., 123–127. l.; Bulgáriára nézve B. G. Boldirjev: i. m., 155–157. l., továbbá az általános jövedelmi adóra vonatkozó 1950. június 6-i törvény (Állam és Jogtudományi Intézet fordítás-anya, B/126. sz.) és a falusi lakosság önadóztatásáról szóló 1951. november 16-i törvény (Állam és Jogtudományi Intézet fordítás-anya, B/240. sz.); Albániára nézve B. G. Boldirjev: i. m., 171. l.; a Német Demokratikus Köztársaságra nézve a »Das Abgabenrecht« című gyűjtemény (Berlin, 1954. Band I., Teil C und D, Band II–IV., mit Nachträgen) és a »Das Abgabenstrafrecht in der Deutschen Demokratischen Republik« című kiadvány (Verlag »Die Wirtschaft«, Berlin, 1955; ismertetés róla Helmut Tenner tollából a »Staat und Recht« című folyóiratban (5. Jahrgang, Heft 1. Februar 1956, S. 116–125.).

⁶ Lásd erről szerző: Pénzügyi jog, pénzügyi jogviszony, pénzügyi aktus (»A magyar pénzügyi jog főbb kérdései« című tanulmánykötetben, Budapest, 1954, 15–17. l.).

szeresítése (az 1955 : 4. tvr.-el, s módosított formában az 1956 : 1. tvr.-el) az Elnöki Tanács részéről történt. A jövőre nézve indokoltnak tartanánk annak a kívánságnak a támasztását, hogy a most említett és más olyan nagyjelentőségű bevétel-fajtákat, amelyek adórendszerünk alapelveit és szerkezetét érintik, s az állami költségvetésben specifikálva vannak, illetve — bár helyi jellegű bevételek — országosan egységes szabályozást igényelnek, maga az országgyűlés szabályozza törvénnyel. Ez az országgyűlés törvényalkotó munkájának feltétlenül helyes irányú kiszélesítését eredményezné. Nyilvánvaló ugyanis, hogy új adók bevezetésének vagy az adórendszer átalakításának előírása „az állampolgárok alapjogait és lényeges kötelességeit érintő jogszabályok” közé tartozik, amelyeknek az országgyűlés és a képviselők munkájáról szóló 1956. évi 1. számú országgyűlési határozat⁷ II. 1. pontjában foglaltak értelmében törvények formájában kell megalkotásra kerülniök. Remélhető, hogy a jövőben — a népi hatalomnak az ellenforradalmi támadás leverése után bekövetkezett megszilárdulása egyik eredményeként — az országgyűlés ülésszakai mindig eléggé gyakoriak lesznek ahhoz, hogy az egyes adónemekre vonatkozó törvények módosítására — amikor ennek szükségessége mutatkozik — idejében sor kerülhessen.⁸

2. További elvi kívánságként szeretnénk kiemelni, hogy az adójogszabályoknak pusztán ún. novelláris formában való módosítását a jövőben lehetőleg el kell kerülni; az eredeti jogszabályt számos ponton érintő változtatások esetén azt a megfelelő módosítások keresztülvitelével *teljes szövegében ki kell adni*. Ez a módszer a jogszabályok áttekinthetőségét nagyon előmozdítja. Ehhez kapcsolódik annak a kodifikációs eljárási módnak további folytatása is, amelyet a pénzügyminisztérium már eddig is gyakran alkalmazott: nevezetesen azt, hogy a Pénzügyi Közlönyben — vagy ami még helyesebb, a Magyar Közlönyben — az egyes kérdésekre vonatkozó alapvető jogforrást és annak miniszteri végrehajtási utasítását *egységes szerkezetbe foglalva* teszi közzé. Így történt ez újabban pl. a mezőgazdasági lakosság általános jövedelemadójáról, valamint a földadóra vonatkozó jogszabályok módosítása alkalmával.⁹ Ez a módszer került alkalmazásra — igen helyesen — az adóztatási eljárásnak mostani újraszabályozásánál is, a 32/1957. (IX. 30.) P. M. számú rendelettel, amely az adók kivetéséről és beszedéséről szóló 57/1957. (IX. 6.) Korm. sz. rendelet 31. §-ának (3) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján tétetett közzé és amelynek keretében az alapvető rendelkezéseket tartalmazó kormányrendelet szövegéhez

⁷ Magyar Közlöny, 1956. augusztus 8-i 69. szám.

⁸ V. ö. Beér János: Országgyűlésünk munkájának megjavításáról (Társadalmi Szemle, XI. évf. 6–7. sz., 1956. június–július, 20–21. és 28–29. l.). — Az országgyűlésnek az eddiginél gyakoribb összehívását, valamint az ülésszakok és ülések idejének megfelelő megállapítását kifejezetten is előírja az előbb említett 1956. évi 1. sz. országgyűlési határozat III. 1. pontja.

⁹ Lásd a mezőgazdasági lakosság általános jövedelemadójáról szóló 1955 : 35. tvr. végrehajtása tárgyában kiadott 20/1955. (XII. 30.) P. M. sz. rendeletet (Pénzügyi Közlöny, 1956. évi 1. sz., 2–13. l.), továbbá a szóbanlévő törvényerejű rendeletnek az 1957 : 20. tvr.-el történt módosítását követően kibocsátott 10/1957. (III. 20.) P. M. sz. rendeletet (Magyar Közlöny 1957. évi 33. sz., Pénzügyi Közlöny 1957. évi 11. sz. melléklete); úgyszintén a földadóra vonatkozó szabályokat a 22/1957. (IV. 6.) Korm. sz. rendelet által történt módosítások nyomán egységes szerkezetben közzé 19/1957. (V. 8.) P. M. sz. rendeletet (Magyar Közlöny 1957. évi 53. sz., Pénzügyi Közlöny 1957. évi 23. sz. melléklete).

ugyancsak — szakaszonként — hozzá vannak fűzve a részletesebb előírásokat magában foglaló pénzügyminiszteri végrehajtási utasítás rendelkezései.

3. A lakosságadóztatási jogszabályok *előkészítésének* gondossága — figyelemmel a sürgősségnek elég gyakran fennforgó szempontjára is — eddig nagyban-egészben kielégítőnek volt mondható. Kétségtelen azonban, hogy adójogszabályaink megalkotásánál vagy megváltoztatásánál az elmúlt években olykor a *jogászai rendszerezés és szabatoság* szempontjainak bizonyos elhanyagolásával történt egyes időszereknek mutakozó *gazdaságpolitikai követelmények* érvényesítése; így pl. akkor, amikor a jövedelemadó némely válfajának lényegileg hozadéki adóként való kezelésével az ún. levonásos jövedelemadók kategóriája épült és szélesedett ki. A jövőben ezt a lehetőség szerint el kell kerülni, s a közgazdasági és jogi elmélet és gyakorlat reprezentánsainak gyümölcsöző együttműködésén keresztül biztosítani kell mind a politikai gazdaságtani, mind a jogi szemlélet összehangolt alkalmazását a jogszabályok kidolgozásában.

Igen hasznosnak kell egyébként minősítenünk a pénzügyminisztérium által rendszeresen követett azt a gyakorlatot, hogy a különböző adónemekre vonatkozó jogszabályok kibocsátása előtt felhívja a fővárosi, megyei és megyei jogú városi *pénzügyi osztályokat* arra, hogy szerzett tapasztalataik alapján az illető adónemmel kapcsolatos *észrevételeiket és javaslataikat terjesszék elő*, továbbá, hogy a már elkészített szöveg-tervezetekre nézve is felkéri — az elmélet képviselőin kívül — a legjobb elméleti és gyakorlati *szakembereket*, hogy fejtsék ki róluk való véleményüket. A pénzügyminiszter ilyenképpen egyrészt értesül a gyakorlat által felvetett problémákról — amelyek persze más módokon, így a minisztérium állásfoglalásának az alsóbb hatóságok által elvi kérdésekben való kikérése kapcsán, vagy pl. ellenőrzések tartása alkalmával is elébe kerülhetnek —, másrészt értékes segítséget kap a jogszabály szabatos, a többféleképpen értelmezés lehetőségét kiküszöbölő megfogalmazására nézve is.

4. A *meghozott jogszabályok* érvényesülésének elsődleges feltétele, hogy azok az *adóigazgatás szerveinél* hiánytalanul és megfelelő rendszerezéssel *rendelkezésre álljanak*. Ezért igen helyesen írta, illetve írja elő a tanácsi pénzügyi szervek szervezeti felépítéséről és működéséről szóló 56/1955. P. M. sz. utasítás,¹⁰ valamint az ennek helyébe lépett 145/1957. P. M. sz. utasítás,¹¹ hogy a pénzügyi osztályok munkakörét érintő jogszabályokról és utasításokról — ideértve a tanács és a végrehajtó bizottság határozatait is — nyilvántartást kell vezetni, továbbá, hogy az osztály dolgozóinak a jogszabályokról való tájékozottságát az osztály vezetője időnként ellenőrizni köteles. A jogszabályok tanulmányozása nyomán az egyes pénzügyi osztályok dolgozói hasznos *megbeszéléseket, vitákat* folytathatnak egymással a jogalkalmazás során felvetődő problémákról és így kikristályosodhatnak körükben a jogszabályok tökéletesítésére, a nem teljesen világos értelmű szövegezek módosítására stb. vonatkozó javaslatok. A jogszabályoknak az adóigazgatási szervek dolgozói által való beható megismerését és feldolgozását tehát mindenképpen elő kell segíteni.

5. A jogszabályok alkalmazásának megkönnyítését, s ezzel a törvényesség érvényesülésének előmozdítását szolgálná továbbá, ha a *jogszabályokat a nagyközönség számára is könnyebben hozzáférhetővé tennénk*. Véleményünk szerint általában fel lehetne számolni az egyes minisztériumok által kiadott szak-

¹⁰ Melléklet a Pénzügyi Közlöny 1955. évi 17. sz.-hoz, 16. l.

¹¹ Melléklet a Pénzügyi Közlöny 1957. évi 20. sz.-hoz, 11. l.

közlönyök forgalmának korlátozására vonatkozó rendelkezéseket. Az elmúlt években elég gyakran előfordult az, hogy olyan adóügyi jogszabályok is csupán a nem mindenki által megvásárolható Pénzügyi Közlönyben jelentek meg, amelyek az állampolgárok jogait és kötelességeit közvetlenül érintették, holott az 1954 : 26. tvr. már kimondotta, hogy az ilyen tartalmú szabályokat a Magyar Közlönyben kell közzétenni.¹²

A dolgozók joggal igénylik, hogy köztartozásaikról részletesen tájékozódni tudjanak. Tekintse a pénzügyi igazgatás valamennyi szerve feladatának, hogy az adózásra vonatkozó jogszabályokat az adózókkal — az írásbeli és szóbeli tájékoztatás különböző módjainak (pl. hirdetmények közzététele, a helyi sajtóban adott tájékoztatás, népszerűsítő előadások tartása) felhasználásával — megismertesse. Helyi viszonylatban a tanácsok és állandó bizottságaik mozdítsák elő és ellenőrizték a pénzügyi szervek ilyenirányú tevékenységét.

Az adózók széles rétegeinek az adójogszabályokban való eligazodását előmozdítandó, szükségesnek tartjuk azt is, hogy e jogszabályoknak régebben szokásos ún. *kommentált kiadásai* — lehetőleg adónemenként külön-külön kötetekben, illetőleg füzetekben — újra közzétételre kerüljenek. Véleményünk szerint számottevően megkönnyítené továbbá az érdekelt adózók problémáinak megoldását és ezen keresztül a pénzügyigazgatási szervek dolgát az, ha egy-egy *népszerű formában megírt kiadvány* látna napvilágot egyfelől a városi, másfelől a falusi lakosság által fizetendő adókra vonatkozó lényeges szabályokról.

II.

1. Adóügyi igazgatásunk szervezete elsősorban a *községek* vonatkozásában vet fel még ma is egyes vitatható kérdéseket. Közismert, hogy az 1953. január 1. óta érvényben volt szabályozás szerint a községeket egyáltalán nem illette meg adókivetési jog és az adók könyvelése is *járási* szinten történt. Az adóügyi igazgatásnak a járási hatóságoknál való ez a centralizálása annakidején kétségkívül méltánylandó megfontolások alapján történt. Az adókivetéseknek községi közegekre való bízása a megfelelő képzettségű káderek hiánya és az esetleges önkényeskedések veszélye miatt látszott akkor keresztülvihetetlennek; a községekben végzett adókönyvelés pedig nem mindig mutatkozott pontosnak. Az elmúlt négy év folyamán szerzett tapasztalatok azonban kétségtelenül bebizonyították, hogy a falusi adózók számára az adóügyek intézésének a járásonál történt összpontosítása nagyon hátrányos, sérelmes volt, számos tévedésnek és elírásnak volt a forrása, indokolatlan zaklatásokat és a járási székhelyre való felesleges beutaztatásokat eredményezett. Ezért kb. 1956 nyarán a tanácsok funkcionáriusai és a pénzügyi apparátus dolgozói körében is úgyszólván teljes egyhangúság alakult ki az adók kivetésének és könyvelésének a *községi* pénzügyi csoportok (előadók) kezébe adására nézve, s több megyében ek-

¹² Az 1954 : 26. tvr. kihirdetése (1954. szeptember 4.) után is csupán a Pénzügyi Közlönyben megjelent pénzügyminiszteri utasítás szabályozta pl. a köztartozás fejében történő állatlefoglalást és értékesítést (3420—22/1954. P. M. sz., P. K. 1954. évi 56. sz.), vagy pl. az írók és zeneszerzők adófizetését (9/1955. P. M. sz., P. K. 1955. évi 2. sz.). — Az 1954 : 26 tvr.-ben kifejezett elvi kívánalmak feldolgozását lásd Szamel Lajos: A jogforrásokról és közzétételükről (Jogtudományi Közlöny, IX. új évf., 11—12. sz., 1954. november—december, 444—452. 1.).

kor már gyakorlati kezdeményezések, lépések is történtek az adóigazgatási hatáskörök ilyen irányú levitele érdekében. A kérdés teljes és megnyugtató megoldását azután a Magyar Forradalmi Munkás-Paraszt Kormány 1008/1957. (I. 15.) sz. határozata jelentette, amely a járásoknál való adókezelés említett hátrányaira hivatkozással, az adóügyek egyszerűbb intézése érdekében kimondotta, hogy a községekben az adók kivetésével és kezelésével kapcsolatos elsőfokú hatósági feladatokat — legkésőbb 1957. július 31-ig — a községi tanácsok végrehajtó bizottságainak, illetőleg ezek szakigazgatási szerveinek a hatáskörébe kell átadni. Így tehát a falusi adózókat érintő határozatok meghozatala, adók kivetése, nyilvántartása és beszedése most már közvetlenül lakóhelyükön történik, ami a dolgozó parasztság, de az adóügyi szervek számára is a legelőnyösebb megoldás.

Meg kell itt említeni, hogy az 1008/1957. (I. 15.) sz. kormányhatározat szerint abban az esetben, ha kis lélekszámú községeknél az adóügyi feladatok ellátására megfelelő szakigazgatási szervek nincsenek, ezeket az ügyeket az illető községek egyikében *összevonón* kell intézni. Ez a rendelkezés előmozdítja azt, hogy a kisebb községekben is kellő színvonalon történjenek az adóügyek elsőfokú intézése, egyúttal bizonyos lépést jelent ez az előírás annak, a kérdéssel foglalkozó egyes szakemberek által erősen hangoztatott kíváncsolomnak a megvalósítása irányában, hogy községi igazgatásunk megjavítását szolgálja, ha a különösen egyes dunántúli megyékben nagy számban található, kis lélekszámú ún. törpeközségeket összevonnánk, vagy legalábbis közös, „körzetesített” szakigazgatási apparátussal látnánk el.¹³

A most vázolt, a községeknek elsőfokú adóügyi hatáskört biztosító szervezeti változtatás persze maga után vonta a járási pénzügyi osztályok lakosság-adóztatási csoportja hatáskörének módosítását is. Ezek a csoportok ugyanis a jövőben csak a mezőgazdasági termelőszövetkezetek, továbbá a nem mezőgazdasági foglalkozásúak általános jövedelemadóját vetik ki, míg a többi adók tekintetében másodfokon járnak el, vagyis a községi pénzügyi szervek adókivetésével szemben benyújtott fellebbezések tárgyában döntenek. Tevékenységükben így az eddiginél jóval nagyobb súlyt nyer a községi adóigazgatási szervek irányítása és ellenőrzése; erre az adóügyek községi szintre való decentralizálásának keresztülvitele előtt gyakorlatilag kevés idejük maradt és ezt még operatív vonatkozásban is a megyei pénzügyi osztályok látták ténylegesen el. A megyei pénzügyi osztályok hatásköre is bizonyos jellegváltozáson megy most természetesen át: irányító és ellenőrző tevékenységük ezentúl inkább elvi síkon fog mozogni.

Részünkről az adóigazgatás terén gyakorolt hatáskörnek a különböző szintű tanácsi fórumok közötti új elosztását, a községi szerveknek ismét elsőfokú hatósági jogkörrel való felruházását messzemenően helyeseljük, sőt úgy véljük, hogy ennek a reformnak egyes speciális vonatkozásokban való továbbfejlesztését is mérlegelés tárgyává lehetne tenni.

2. A szervezeti kérdések körében szükségesnek látjuk még, hogy kiterjünk a pénzügyi szerveknek más szakigazgatási szervekkel való együttműködésére

¹³ Lásd Kolta János: »Tervezési feladatok Baranya megyében település-földrajzi vizsgálatok alapján« című tanulmányát (Dunántúli Tudományos Gyűjtemény 7., Pécs, 1956, különösen 11–13., 15–19. és 26–28. l.), valamint Szamel Lajos erről írott ismertetését (Az államigazgatási területi beosztás reformja, Állam és Igazgatás VIII. évf. 6. sz., 1956. június, 369–371. l.).



is. A tanácsi pénzügyi szerveknek már többször említett 145/1957. P. M. sz. szervezeti és működési szabályzata (a megelőzőleg hatályban állott 56/1955. P. M. sz. szabályzathoz hasonlóan) elvként szögezi le, hogy a pénzügyi osztály feladatainak ellátása közben szoros kapcsolatot köteles tartani a végrehajtó bizottság többi szakigazgatási szervével. Ez az együttműködés — a dolog természete szerint — széles területen valósul meg a pénzügyi osztályok költségvetési csoportjainak, illetve főkönyvelősegeinek, továbbá a megyei (megyei jogú városi) pénzügyi osztályok vállalati pénzgazdálkodási csoportjainak munkaterületén. Az adók és az adók módjára behajtandó más szolgáltatások tekintetében ez a kapcsolat kettős irányú lehet; egyrészt a társosztályok nyújtanak támogatást bizonyos (pl. mezőgazdasági, építésügyi) szakkérdések tisztázása révén a pénzügyi osztálynak, másrészt a pénzügyi osztályok segíthetik elő a többi osztályok munkáját a maguk adatszolgáltató (pl. a valamely állami szerv részére munkát végző kisiparos adótartozását igazoló) vagy foganatosító (pl. pénzbiróságot behajtó) tevékenységével.

III.

Vizsgáljuk meg ezek után, hogy a lakosság adóztatására vonatkozó *eljárási szabályok* körében milyen problémák és kívánalmak merülnek fel.

1. Az adókezelési szabályok alapelveinek tárgyalása előtt röviden rá kell mutatnunk arra, hogy *erre a területre is alkalmazni kell az államigazgatási eljárás általános szabályait*. Ezek ugyanis az uralkodó és általunk is helyesnek tartott felfogás szerint nem lehetnek csupán szubszidiárius jellegűek, vagyis csak akkor alkalmazásra kerülők, ha a hozzájuk viszonyítva különös jogszabályt képező közadókezelési kódex, vagy más speciális ügycsoportok intézésének alakiságait megállapító jogforrások velük ellentétes rendelkezést nem tartalmaznak. Ezzel éppen ellenkezőleg az államigazgatási eljárás általános szabályai minden szakigazgatási ág körében egyformán alkalmazandók, tehát az ún. különös eljárás kódexek az azokban foglalt alapelvektől nem térhetnek el, hanem azokat a szakterület adottságainak megfelelően legfeljebb kiegészítik.¹⁴

A vázolt felfogást határozottan érvényesítette az országgyűlésünk által a folyó év júniusában megalkotott 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól; e törvény 1. §-a, valamint az ehhez fűzött miniszteri indokolás (ügyszintén a törvény általános indokolása) szerint az 1957. IV. tv.-ben megállapított szabályokat minden államigazgatási eljárásban egyaránt meg kell tartani. Minthogy nem vitás, hogy az adóigazgatás szervei is államigazgatási szervek, nem fér kétség ahhoz sem, hogy az 1957. IV. tv.-ben foglalt előírásokat ezek eljárása során is alkalmazni kell és hogy a közadókezelési eljárás szabályozásának az új államigazgatási eljárás kódexre támaszkodva kell történnie. Az adókievetési és beszedési eljárás szabályainak új kodifikációját tartalmazó, már említett 57/1957. (IX. 6.) számú kormányrendelet 3. §-a kifejezetten ki is mondja, hogy az adóügyekkel kapcsolatos eljárásban az államigazgatási

¹⁴ V. ö. Toldi Ferenc: Az államigazgatási eljárás rendezése (Állam és Igazgatás VIII. évf. 1. sz., 1956. január, 34–35. l.), Pákay Barnabás: Az államigazgatási eljárás általános szabályai (Állam és Igazgatás VIII. évf. 7–8. sz., 1956. július–augusztus, 434. l.), s legújabban Toldi Ferenc: Az államigazgatási eljárás általános szabályai (Az 1957. évi IV. törvény jegyzetekkel), Budapest, 1957, 17–20. l.

eljárás általános szabályait és a szóbanlévő kormányrendeletben megállapított szabályokat kell alkalmazni.

2. a) A lakosság adóztatásának eljárási szabályaiban megvalósítandó *alapelvek* között első helyen a *szocialista törvényesség* uralmának biztosítását kell kiemelnünk, amelynek fontosságára már értekezésünk bevezetőjében rámutatunk. Mint a pénzügyi dolgozók múltévi országos tanácskozásán elhangzott beszámolóban megállapítást nyert: „Az adóbeszedés során az apparátusnak a legkövetkezetesebben érvényesítenie kell a szocialista törvényesség mindkét oldalát; egyrészt eljárása során tiszteletben kell tartania az állampolgárok jogait, másrészt biztosítania kell az állampolgári kötelezettségek maradéktalan teljesítését.”¹⁵ Utalunk itt arra, hogy a törvényesség betartása a szocialista államban sohasem merül ki a jogszabályok megsértésétől való tartózkodásban, hanem a jogszabályokban megjelölt célok, kitűzött feladatok hiánytalan megvalósítását jelenti.

b) Alá kell továbbá húznunk ezeknek az alapelveknek a sorában a *demokratizmus* gondolatának széleskörű érvényesítését. Ennek megvalósulását jelenti a tanácsok *állandó bizottságainak* az eljárásba való bekapcsolódása is. A pénzügyi állandó bizottságok tevékenységének többek között az adófizetésre való mozgósításra kell irányulnia. E felvilágosító munkájuk körében az a feladat hárul rájuk, hogy megmagyarázzák az adózóknak az adófizetés szükségességét és az ő érdeküket is szolgáló voltát. Jól kell ismerniök ezért a költségvetésben szereplő kiadásokat, hogy hivatkozni tudjanak az adózók előtt arra, hogy befizetett adóikból milyen közérdekű létesítmények valósulnak meg. Ezt a munkájukat kisgyűlések szervezésével és egyéni beszélgetések folytatásával egyaránt kifejezhetik.¹⁶

Érdemesnek tartjuk itt megvizsgálni azt a kérdést, mennyiben célszerű és lehetséges az állandó bizottságoknak az adóikvetésnél *vélemények adásával* való közreműködése. Mellette szólna ennek az, hogy ilyen módon fokozni lehetne az állandó bizottságnak, mint a tanács szervének a befolyását az adóügyek mikénti elintézésére. Mégis úgy hisszük, hogy a konkrét adóikvetések körül ilyen véleményező szerepnek a kialakítása az állandó bizottság feladatainak jelle gével elvileg ellenkezik és emellett gyakorlati szempontból is aggályos. Az állandó bizottságok hivatása ma abban áll, hogy a végrehajtó bizottság szakigazgatási szerveinek tevékenységét nem konkrét esetekre nézve, hanem az azokból merített tapasztalatok felhasználásával *általánosságban* segítség és bírálják. A pénzügyi állandó bizottság véleményének az egyes *konkrét adóikvetésekre* vonatkozó kikérése, s azután ennek a javaslatnak a pénzügyi szervek által való elfogadása vagy elvetése, mintegy fölébe helyezi a szakigazgatási szervet az állandó bizottságnak és az állandó bizottságot az apparátus függvényévé teszi; ez az 1954. évi új tanács törvény meghozatala előtt gyakran előforduló hiba volt, amelybe nem szabad visszaesni. *Gyakorlati síkon* tekintve továbbá a kérdést, az állandó bizottságok ilyen széleskörű véleményező tevékenységére — főleg községi viszonylatban — ma már nincsen szükség, minthogy a mezőgazdasági jövedelemadónak 1956 eleje óta alkalmazott új rendszere az adóikvetésnek tárgyi kritériumok alapján, a szubjektív mérlegelési lehetőségek

¹⁵ Olt Károly akkori pénzügyminiszter beszámolója, Pénzügyi Szemle, III. évf. 3–4. sz., 1956. március–április, 105. l.

¹⁶ Polónyi Szűcs Lajos: Adórendszerünk néhány elvi kérdéséről (Pénzügyi Szemle I. évf. 4. sz., 1954. augusztus, 262–263. l.)

kiküszöbölésével való eszközlésén nyugszik. Ennek a módszernek az alkalmazása egyébként más adónemeknél is teret nyer, ami ugyancsak feleslegessé teszi az állandó bizottságnak, mint testületi szervnek az egyéni adóketések véleményezésével való foglalkoztatását.

Az állandó bizottságok által a konkrét adóügyek területén véleményező szerep betöltését elképzelhetőnek tartanánk bizonyos, *rendkívüli jellegű*, viszonylag ritkábban felmerülő *kérdésekben*; így pl. a jogszabályokban megjelölt szociális vagy egyéb okokból adókedvezmények nyújtásánál, valamint az adótartozásoknak kivételes méltányosságból (pl. elemi csapás miatt) részben vagy egészben történő elengedésénél. Az állandó bizottságoknak az ilyen ügyek elintézésébe való bekapcsolása ugyanis nem jár azzal a veszéllyel, amely a megfelelő időszakokban tömegesen végzett egyéni adóketések véleményeztetése esetén kétségkívül fennförog, t. i. hogy szerepük éppen az ügyek sablonos jellege miatt tisztán formaivá válnék. Az adókedvezmények és az adótörlések esetében a különleges egyéni körülmények mérlegelésének van döntő jelentősége és ennek keretében az állandó bizottságok tagjainak helyzetismerete igen jól hasznosítható.

A demokratizmus megvalósításának egyik formáját látjuk abban is, hogy az adóztatási eljárásban szerepet juttatunk az *érdekelte adózók által, vagy részvételükkel alakított testületi szerveknek*. Adójogszabályaink erre elég tág lehetőséget biztosítanak, különösen a magániparosok, háziiparosok és magánkereskedők *forgalmi* adózása körében, ahol az ezt a kérdést átfogóan újra szabályozó 21/1955. (XII. 30.) P. M. sz. rendelet az adózókból szervezett *adóközösségekre* kivetett adónak az egyes adózók közötti megosztását az adóközösségek keretében működő *kivető bizottságokra* bizza. Döntésükkel szemben halasztó hatállyal nem bíró fellebbezéssel lehet élni az ugyancsak az adóközösség kebelében alakított *felszólamlási bizottsághoz*. A kivető bizottság kizárólag az adóközösségi tagok közgyűlése, valamint az illetékes érdekképviselő által kiküldött tagokból áll, míg a felszólamlási bizottságban már az állami pénzügyi szervek is képviselve vannak, minthogy az elnök a megyei (fővárosi, megyei jogú városi) tanács végrehajtó bizottsága pénzügyi osztályának kiküldötte. Az egyenes adók kivetése körében is rendszerint érvényesül az adózók érdekképviselői szerveivel (Kisiparosok Országos Szabadszervezete, Kiskereskedők Országos Szabadszervezete, orvosegészségügyi és más szakszervezetek) való véleményeztetés elve. Ezt a módszert a jövőben egészen következetesen alkalmazandónak tartjuk.

c) Az adóztatási eljárásban komoly kérdésként jelentkezik a *fórumrendszer egyszerűsítésének* problémája. A törvényesség megóvása szempontjából természetesen tűnhetik az a megoldás, hogy az elsőfokú határozattal szemben többfokú jogorvoslatot engedjünk. Mégis helyesebb, ha az eljárás rövidségének és törvényességének követelményeit úgy igyekezünk összeegyeztetni, hogy — az elsőfokú hatóságok káderei szakmai és politikai képzettségének, valamint jogszabályismeretének növelése mellett — az adóügyi igazgatás területén is keresztülviisszük az egyfokú jogorvoslatnak a második tanácstörvény (1954 : X. tv.) 66. §-ának (1) bekezdésében, majd az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló új törvény (1957 : IV. tv.) 45. §-ának (1) bekezdésében kimondott és az utóbbi törvény V. fejezetében (45—51. §-ok) közelebbről is körvonalazott elvét. Pénzügyi jogszabályaink még a közelmúltban is több vonatkozásban teret nyitottak a másodfokú határozat felsőbb szerv előtt való megtáma-

dására, különböző jogcímeken és elnevezés alatt. Így a *borforgalmi adóról* szóló 16/1955. (IX. 30.) P. M. sz. rendelet 22. §-ának (8) bekezdés c-d) pontjai ugyanakkor, amikor a megyei (fővárosi) pénzügyőri parancsnokság, illetőleg az Országos Pénzügyőri Parancsnokság által hozott másodfokú határozatot végérvényesnek nyilvánították, megemlítették az ún. felülvizsgálati panasz fogalmát és ennek elbírálását az Országos Pénzügyőri Parancsnokság hatáskörébe utalták. Ezeket a rendelkezéseket a 12/1956. (X. 20.) P. M. sz. rendelet 6. §-a már hatályon kívül helyezte. Közvetve azonban — éspedig egészen általános érvennyel — elismeri a felülvizsgálati kérelmet az egyes beadványok *illetékmentességéről* szóló és még ma is hatályban lévő 12/1955. (VII. 6.) P. M. sz. rendelet, amely a közadó jogossága és mérve ellen beadott fellebbezés ügyében a megyei (fővárosi, megyei jogú városi) tanács, illetőleg végrehajtó bizottság, vagy szakigazgatási szervei által hozott „végérvényes” határozat „felülvizsgálatára” irányuló beadványt illetékmentesnek minősíti. A tanács *pénzügyi osztályok* 145/1957. P. M. sz. *szervezeti és működési szabályzatának* I. Rész A. IV. 13. pontja ugyancsak szól a fellebbezéseken kívül felülvizsgálati kérelmekről, amelyek a megyei pénzügyi osztályoknak alárendelt pénzügyi osztályok végzései és határozatai ellen nyújthatók be és amelyek felett a megyei pénzügyi osztály adócsoportja végérvényesen határoz. Szükségesnek tartjuk hatályban lévő adójogszabályaink alapos átnézését és a megfelelő helyeken való módosítását avégből, hogy az egyfokú jogorvoslatnak az új államigazgatási eljárási törvény által megvalósított rendszere ezen a fontos részterületen is következetesen érvényre jusson.

Hozzátehetjük egyébiránt a mondott példákhoz azt, hogy külön jogszabályi előírás, illetve felhatalmazás nélkül is, a fellebbezések fölött másodfokon határozó megyei (és ezekkel egyenrangú), avagy (az elsőfokú jogkörnek a községekbe való levitele óta) járási pénzügyi osztályok egyes, fontosabb és vitásnak mutakozó ügyek eldöntése előtt gyakran kéri ki — közvetlenül vagy közvetve — a *pénzügyminisztérium elvi állásfoglalását*. Ezt a gyakorlatot a jogegység megóvásához fűződő érdekekre tekintettel teljesen megszüntetni nem lehet, bár kétségtelenül arra kellene törekedni, hogy konkrét kérdések eldöntésének jogát ilyen burkolt formában se vigyük át a minisztériumra.

Lehetséges volt eddigelé a felsőbb pénzügyi szervekhez a jogorvoslatokon kívül bármilyen *bejelentéssel (kérelemmel, panasszal)* való fordulás is, a dolgozók bejelentéseiről szóló 1954 : I. törvényben foglaltaknak megfelelően. A panasszal való élés is alkalmat nyújthatott arra, hogy a felettes pénzügyi szerv az alsóbb szerv által hozott határozatot megsemmisítse vagy megváltoztassa. A *borforgalmi adóról* szóló, előbb említett 12/1956. (X. 20.) P. M. sz. rendelet nyomán kibocsátott 213/1956. (P. K. 46.) P. M. sz. utasítás pl. kifejezetten szól arról, hogy a kizárólag ténykérdések tisztázásán alapuló és hivatalból megteendő intézkedések, illetőleg a kizárólag méltányosságon alapuló döntések „panaszúton történő felülvizsgálata” során az Országos Pénzügyőri Parancsnokság a döntést megváltoztathatja.

A tanácsok pénzügyi szerveinek a 145/1957. P. M. sz. utasítással kibocsátott ügyrendje nyomatékosan és minden adónemre kiterjedő érvennyel köteleességévé tette a bármely tanács *szinten működő pénzügyi osztályok adócsoportjának* (lakosságadóztatási csoportjának, előadójának), hogy intézkedjenek a lakosság részéről tett bejelentések és panaszok tárgyában, nyilván az 1954 : I. törvényben foglalt szabályoknak megfelelően. Az ügyrend második részében

foglalt működési szabályok külön kiemelik azt is, hogy az összes pénzügyi osztályok vezetői felelősek a lakosság bejelentéseinek és a tanácsstagok által tudomásukra jutott ügyeknek az elintézéséért.

A most hivatkozott szabályok alkalmazásával kapcsolatosan a jövőben szem előtt kell tartanunk, hogy az új államigazgatási eljárási kódex VIII. fejezetében (különösen a 64–66. és 69–70. §-okban) foglalt rendelkezések a panasznak nálunk kb. 1951 óta kialakult és az 1954. I. tv. által is elfogadott jogi természetét gyökeresen megváltoztatták és a panaszt – a vele való élést az eddigi teljes feltételnélküliség helyett jog vagy jogos érdek fennforgásához, valamint (közvetve) a végrehajtható határozat kézhezvételétől számított egy évi határidőhöz és a fellebbezési lehetőség előzetes kimerítéséhez kötve – *lényegileg rendkívüli jogorvoslattá* formálták át. A lakosságadóztatási eljárás keretében is nyilván ehhez a koncepcióhoz alkalmazkodva lehet majd a dolgozók panaszjogának a gyakorlatban teret engedni.¹⁷

d) A lakosság adóztatásával foglalkozó pénzügyi szervek munkájának további alapelvevé minősíthetjük a *tervszerűséget*, az elérendő céloknak előre való kitűzését és megvalósításuknak részletes munkaterv alapján való keresztülvitelét. A tanácsi pénzügyi szervek ügyrendjében ez a követelmény is kifejezetten jelentkezik mind *adóbevételi tervek*, mind a feladatok végrehajtásának módját illető *munkaterv*ek készítésének előírása formájában. Így a megyei és a megyei jogú városi pénzügyi osztályok adócsoportjai éves és negyedéves adóbevételi terveket készítenek; a járási lakosságadóztatási csoportok pedig felülvizsgálják és összesítik a községi bevételi tervjavaslatokat s ezeket jóváhagyás végett a járási tanács végrehajtó bizottsága elé terjesztik. Az osztályok másfelől negyedéves munkaterv alapján látják el a feladataikat; közelebbről, adó- és illetékügyi csoportjaik e feladatok végrehajtásának módszereit, ütemezését, irányítását és ellenőrzésének módját konkrét felsorolásban és csoportosításban tartalmazó negyedévi intézkedési tervet is kötelesek készíteni.

Az adóigazgatási szervek bevételi és munkaterveire nézve hangsúlyoznunk kell azt a kívánalmat, hogy ezek szabatosak és határozottak legyenek, illetve a felelős személyeket és a különböző feladatok teljesítésének határidőit pontosan jelöljék meg.

3. A továbbiakban a lakosságadóztatási (kivetési és behajtási) eljárás *egyes mozzanatainak*. mikénti szabályozásáról kívánunk vázlatosan szólni.¹⁸ Ennek az eljárásnak újra való kodifikálása már azért is nyilvánvalóan szükséges volt, mert a reá vonatkozó korábbi jogforrások részben még a felszabadulás

¹⁷ A teljesség kedvéért megjegyezzük, hogy az 1954. évi I. törvényt az 1957. IV. tv. 90. §-ának (2) bekezdése kifejezetten is hatályon kívül helyezte.

¹⁸ Fejtegetéseink keretében – értekezésünk megszabott terjedelmére tekintettel – csak a valamennyi adónemnél érvényesülő generális szabályokra terjeszkedünk ki és nem részletezzük pl. a bevállás alapján való adókivetésnek és az ú. n. önadóztatásnak adónemenként különböző szabályait. – Az önadóztatási cselekmények (pl. a levonások jövedelemadóknál) jogi minősítésére nézve lásd szerző: Pénzügyi jog, pénzügyi jogviszony, pénzügyi aktus (»A magyar pénzügyi jog főbb kérdései« című tanulmánykötetben, 31. l.). Az önadóztatásnak, vagyis a járandóság kifizetése előtt történő adólevonásnak a módszerét különben egyes tőkés államokban is széleskörűen alkalmazzák, így pl. Angliában (lásd: The british system of taxation, London, 1956, 15–16. l.). – V. ö. még Moye, Marcel: Précis de législation financière, Paris, 1934, 93–97. l.

előtti időből, 1927-ből¹⁹ származtak, részben pedig a felszabadulás után, de olyan időben, 1949-ben²⁰ keletkeztek, amikor a tanácsi szervezet még nem jött létre. Az eddigi szabályok ugyan néhány vonatkozásban fenntarthatók voltak, de számos módosítást és kiegészítést kellett rajtuk végrehajtani, hogy a szocializmus irányába fejlődő gazdasági alapot megfelelően tudják szolgálni.

a) Az eljárás megindítása tekintetében az államigazgatási szervek eljárása során általában érvényesülő tételnek megfelelően itt is áll az, hogy az vagy hivatalból, vagy az adózó kezdeményezésére történhetik. A kérelem előterjesztését a szocialista államigazgatásban semmiféle különös alakiséghez nem szabad kötni, tehát a lakosságadóztatási eljárásban sem ragaszkodhatunk az írásos formához, hanem szóbelileg előterjesztett kéréseket is el kell fogadni, s azokat jegyzőkönyvbe kell foglalni. Az adózó helyett természetesen ezentúl is eljárhat törvényes képviselő, vagy meghatalmazott is; a meghatalmazottak köre és a képviseleti jogosultság vizsgálata tekintetében a lakosságadóztatási eljárás során is az államigazgatási eljárás idevágó általános szabályaiban (1957 : IV. tv. 15. §. (1)–(3) bek.) foglaltakat kell irányadónak tekinteni. Meghatalmazott elsősorban az adózó hozzátartozója lehet. Az e szempontból hozzátartozónak tekintendők fogalmi köre tekintetében eligazítást nyújt ugyane törvény 25. §-ának (4) bekezdése, amely a tanúságtétel megtagadására jogosult rokonok körét határozza meg. Figyelembevehetők még itt a polgári perrendtartásról szóló (az 1954 : VI. törvénnyel módosított) 1952 : III. törvény 67–68. §-ai által tartalmazott megjelölések is.

b) A tényállás tisztázásának a lehető legnagyobb gondossággal, de felesleges bizonyításfelvétel mellőzésével kell történnie.

Módot kell adni mindenekelőtt arra, hogy az adózó — ha ezt kívánja — előadhassa mondanivalóját az adóhatóság előtt (57/1957. (IX. 6.) Korm. sz. rendelet 5. §.), megtekinthesse az adóügyében keletkezett iratokat (az államtitkot vagy — szűkebb körben — a hivatali titkot tartalmazó iratok kivételével; 1957 : IV. tv. 36. §.), továbbá tanúk meghallgatását is kérhesse. Az adózó által tett bizonyításfelvételi indítványok elfogadása tekintetében az adókiadó pénzügyi szerv határoz; az adózó kérelmének elutasítása esetén az ilyen közbeeső határozattal szemben az érdemi határozat megtámadása alkalmával van mód jogorvoslattal élni. A pénzügyi szervnek viszont megvan az a joga, hogy akár az adózót, akár más olyan személyt, akinek meghallgatása az eljárás során szükséges, személyes megjelenésre hívhatja fel és ezt az idézési jogát pénzbírság kiszabásával, ismételt meg nem jelenés esetén pedig e bírság felemelésével és rendőri közeg által való elővezetéssel szankcionálhatja.

Az adóztatási eljárás lefolytatásának döntően közérdekű volta azt is maga után vonja, hogy — egyéb eljárásokhoz hasonlóan — ezen a téren is érvényesül a tanúságtételi kötelezettség elve, olyan értelemben, hogy azokról az adatokról, amelyekből valakinek adóköteles jövedelme, jövedelemforrása, vagy vagyona állapítható meg, köteles mindenki (akár tanúként, akár szakértőként) tudomása szerint felvilágosítást adni. Ezt az elvet már az 1927. évi K. K. H. Ö. kimondotta (12. §.) (3) bek.) és új lakosságadóztatási kódexünk, az 57/1957. (IX. 6.) sz. kormányrendelet is magában foglalja (4. §. (2) bek.). A tanúzási, illetve

¹⁹ 600/1927. P. M. sz. Hivatalos Összeállítás a közadók kezeléséről (K. K. H. Ö.) és az ennek végrehajtása tárgyában kiadott 60 000/1927. P. M. sz. utasítás.

²⁰ 4187/1949. (VIII. 9.) Korm. sz. rendelet a közadóbehajtási eljárásról és az ennek végrehajtása tárgyában kiadott 252 000/1949. (XI. 6.) P. M. sz. rendelet.

szakértőként való közreműködési kötelezettség alól a rendszerint szokásos esetekben lehet itt is kivételt tenni; így a hivatali titoktartás alól fel nem mentett személyekre és az eljárásban érdekelték valamelyikével rokoni viszonyban állókra (lásd ugyancsak 1957 : IV. tv. 25. §. (4) bek.) nézve.

Az adózó, tanúk és szakértők meghallgatásán kívül bizonyítási eszközként alkalmazható még *szemle* tartása és *könyvvizsgálat* fogatosítása. Az előbbivel kapcsolatban szükséges, hogy a szemletárgy birtokosát kötelezni lehessen a szemletárgy felmutatására, az utóbbinál pedig a könyvvizsgálat megakadályozásának szükség esetén meglepetésszerű könyvvizsgálattal, vagy házkutatás tartásával is elejét lehessen venni.

c) Kérdés, érvényesítsünk-e meghatározott határidőn belül való *határozathozatali kötelezettséget* a pénzügyi szerv irányában. Az új államigazgatási eljárási törvénnyel egybehangzó álláspontunk szerint ez csak akkor indokolt, ha az eljárás az *adózó kérelmére* indult (pl. adókedvezmény vagy adóvisszatérítés érdekében). Ebben az esetben az adóhatóságnak a kérelem előterjesztésétől számított 30 napon belül érdemi határozatot kell hoznia. Ha a pénzügyi szerv ezen a határidőn belül valamely el nem hárítható akadály miatt nem tud határozatot hozni, úgy — az 1957 : IV. tv. 37. §-ának (4) bekezdésében kifejezésre jutott szabálynak megfelelően — a szerv vezetője (tehát beosztottja nem!) a határidőt az adózó (vagy más ügyfél) egyidejű értesítése mellett egy ízben legfeljebb 30 nappal meghosszabbíthatja. Amennyiben az adózó a 30 napos határidő elteltével sem érdemi határozatot, sem ilyen értesítést nem kap, úgy joga nyílik arra, hogy érdemi határozat hiányában is a fentebb, a III. 2. c) pont alatt tárgyalt panasszal élhessen a felettes pénzügyi szervhez.²¹

Az érdemi határozat *formája* tekintetében, az államigazgatási eljárás általános szabályainak megfelelően (1957 : IV. tv. 41. §.), itt is érvényesül az *írásbeliség* és az adózónak való *kézbetítés* kötelezettsége. Kíváncsnak tartjuk emellett az adóketések *közszemlére tételét* is, a nyilvánosság ellenőrző erejének biztosítása, a dolgozók által észrevételek emelésének lehetővé tétele céljából.

d) Jelentős probléma az adóztatási eljárás során az, hogy a pénzügyi szervek által hozott határozatokat alaki, illetőleg anyagi *jogerő* mennyiben illeti meg. Az *alaki jogerőt* — az államigazgatási eljárásban általánosan érvényesülő szabálynak megfelelően — el kell ismerni mindazokra a határozatokra nézve, amelyekkel szemben jogorvoslatnak helye nincs, illetve amelyekkel szemben a fellebbezési határidő alatt jogorvoslattal nem éltek. Az *anyagi jogerő* elismerése tekintetében ellenben az adózási eljárás terén is negative kell állást foglalnunk, vagyis fenn kell tartanunk annak lehetőségét, hogy az alakilag már jogerőre emelkedett határozatot is hivatalból vagy kérelemre megváltoztathassa az adóhatóság. Az adó téves kivetése esetén pl. — akár az állam javára, akár kárára történt ez — a pénzügyi szerv elrendelheti az adó helyesbítését az elévülési határidőn belül.

Itt említjük meg, hogy helyes lenne, ha az adózók *fellebbezési lehetőségei* a különböző adónemek körében *egysítenél* kerülnének szabályozásra, az egyfokú jogorvoslat elvének alapulvételével, amelyről már korábban szövegtünk. Elvi alapon és az összes adónemekre egyformán kiterjedő érvénnyel kellene

²¹ V. ö. Szamel Lajos: Az államigazgatási szervek cselekvési kötelessége és annak elmulasztása (Állam és Igazgatás, VII. évf. 7. sz., 1955. július, 386–387. l.), továbbá ugyanő: Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai, Budapest, 1957, 139–146. l.

állást foglalni olyan kérdésben is, mint pl. a *reformatio in peius* lehetősége, azaz megengedése annak, hogy a fellebbezőre kivetett adót a másodfokon eljáró pénzügyi szerv (ha pl. az adóalap egy része megadózatlanul maradt) felemelhesse.²²

e) Az adók *befizetésének* vonalán nagyon fontos, hogy az adóztatási eljárás szabályai úgy legyenek megállapítva, hogy megfelelő *ösztönző hatásuk* legyen a kivetett adóknak határidőre való befizetése irányában. Ezért adójogszabályaink — így legújabbán a lakosság adóztatásának valamennyi adóra kiterjedő szabályozását tartalmazó 57/1957. (IX. 6.) sz. kormányrendelet (9. §. (2) bek.) — *adóptílék* (késedelmi kamat) felszámítását írják elő abban az esetben, ha az adózó esedékessé vált adótartozását a megállapított fizetési határidőig nem röjale. Másrészt az új közadókezelési kódex rendelkezései (57/1957. (IX. 6.) Korm. sz. r. 11. §., 32/1957. (IX. 30.) P. M. sz. r. 33–34. §.) értelmében 2%-os *kamattérítésben* kell részesíteni azt az adózót, aki tartozását az év végéig kiegyenlíti, sőt az esedékesség előtt befizetett adórészletek után még nagyobb mértékű, évi 6%-os kamattérítést adnak. Elemi csapás esetén, vagy — kivételképpen — más indokolt esetben viszont a megyei pénzügyi osztály által *részletfizetési kedvezmény*, vagy *fizetési halasztás* engedélyezhető. Természetesen ilyen esetekben különleges jogszabályok az adó teljes *törlését* vagy a kár arányában való *csökkentését* is lehetővé tehetik. Az adóptílékra, kamattérítésre, részletfizetésre, vagy fizetési halasztásra vonatkozó szabályok beleilleszkednek az adóztatási eljárás kódexébe; az adótörlés, illetve adócsökkentés (adókedvezmény) szabályaira nézve ez nem kívánható meg, mert ezeket illetően a kiterjedtebb elemi csapások (árvíz, jégverés, földrengés) előfordulása esetében gyakran hoznak speciális jogszabályokat.²³

f) Az adók *behajtását* célzó eljárás menetének tüzetes és a szocialista törvényesség követelményeinek mindenben megfelelő szabályozása most annyiival is nagyobb jelentőséget nyert, mert az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló új kódexünk egyik rendelkezése (1957. IV. tv. 74. §. (1) bek.) kifejezetten kimondja, hogy a pénzkövetelés behajtására irányuló végrehajtást — ha jogszabály másként nem rendelkezik — az adóbehajtásra vonatkozó szabályok szerint kell foganatosítani. E szabályozás jelentősége tehát túlnyúlik magának az adóztatási eljárásnak a területén és más államigazgatási eljárásokra is kihat.

Az adóbehajtási eljárás egyes *mozzanatai* tekintetében a fentebb már többször hivatkozott új adókezelési jogszabályok továbbra is az eddig bevált utat követik; vagyis első mozzanatként a tartozás megfizetésére való felhívást, második mozzanatként a zálogolást, harmadik és végső ütemként pedig a zálogolt tárgyak értékesítését alkalmazzák.

²² Egyes polgári szerzők szerint a *reformatio in peius*-t teljesen el kellene az adóügyekben tiltani. Ez az álláspont megindokolható, de mindenesetre nehezen lehet összeegyeztetni annak egyidejű követelésével, hogy az adózó javára szolgáló tényeket viszont az adózó kérelmétől függetlenül, hivatalból figyelembe kelljen venni. Lásd Fromer, Leo: *Rechtstaatliche Postulate an das Steuerrecht* (Sonderabdruck aus »Schweizer Monatshefte«, 26. Jahrg., Heft I., April 1947, 7. l.).

²³ Ilyenek voltak pl. a budapestkörnyéki földrengés által okozott károsodásokra tekintettel házadó-törlést, -mentességet, illetve -kedvezményt biztosító 3/1956. (III. 16.) P. M. sz. rendelet, valamint a dunai árvíz károsultjainak támogatását célzó 1022/1956. (III. 23.) Mt. h. (ennek IV. 3. a), c) és e) pontjai).

Meg kell jegyeznünk, hogy az adózóknak fizetési kötelezettségük teljesítésére való *felhívásánál* — ennek mechanikus módon való végzése helyett — nálunk is fokozottabban lehetne a meggyőzésnek azokhoz a módszereihez folyamodni, amelyeket a Szovjetunió helyi pénzügyi szerveinek gyakorlatában már hosszú idő óta eredményesen alkalmaznak. Ezt nagyon indokolja és egyben megkönnyíti az, hogy új államigazgatási eljárási törvényünk általános érvénnyel szögezte le azt az elvet, hogy az államigazgatási szervnek a végrehajtás elrendelése előtt meg kell kísérelnie, hogy a kötelezettet a határozat rendelkezéseinek tűrésére rábírja (1957: IV. tv. 73. § (3) bek.). Az alkalmazandó módszereket közelebbről tekintve — különösen falusi viszonylatban — igen célszerű *égyéni beszélgetések* folytatása az adózóval a fizetési meghagyás vagy adóív átnyújtásakor, valamint az esedékesség időpontjának bekövetkezése előtt — az állandó bizottság közreműködésével — *kisgyűlés* tartása a területi vagy szakmai alapon egybehívott adózók előtt. Az adófizetés határidejének letelte után is meg lehet kísérelni a *hátralékosokkal megbeszélés* folytatását, mielőtt a zálogolás eszközlésére kerülne sor.²⁴

Az adóbehajtási eljárás szabályai között szerepel az a fontos tétel is, hogy mellőzni kell a *zálogolást*, ha a hátralékos a pénzügyi dolgozónak a zálogolást *megelőző felszólítására* kifizeti tartozását. A zálogolt tárgyak (termékek, stb.) *értékesítése előtt* továbbá helyes az adózó *figyelmét* még egyszer, *ismételten felhívni* esedékessé vált adótartozásának rendezésére. A gyakorlat ugyanis azt mutatja, hogy a zálogolás végrehajtásának és az ezt követő esetleges külön beszélgetésnek komoly hatása van a hátralékos adózókra, akik ekkor adótartozásukat igen nagy százalékban rendezni szokták.

A zálogtárgyak *értékesítését* mindenképpen *végző eszköznek* kell tekintenünk, amelynek alkalmazására csak a meggyőzés eszközeinek kimerülése után, ellenséges, vagy hanyag magatartás tapasztalása esetén kerül sor; ilyenkor azonban határozottan, a jogszabály által biztosított lehetőségek teljes kihasználásával és ugyanakkor szigorúan a törvényesség korlátai között kell ennek végbemennie.²⁵

Az adóbehajtási eljárás kapcsán felmerülő fontos elvi kérdés végül az, hogy az adótartozás tényleges végrehajtását maguk a pénzügyi szervek végezzék-e el, vagy annak eszközlése érdekében a *bírósághoz* legyenek-e kötelesek fordulni. *Hatályos jogunk szerint*, nevezetesen a már többször hivatkozott 57/1957. (IX. 6.) sz. kormányrendelet értelmében az adóbehajtás foganatosításához *nem szükséges* a pénzügyi szerv részéről a bírósághoz való fordulás; csupán akkor kerül az ügy a bíróság elé, ha a pénzügyi szerv nem a hátralékos tulajdonát képező ingóságokat foglalt le és az a harmadik személy, aki ezeket magáénak tartja — a szóbanlevő rendelet 25. §-ában körülírt módon — *igénypert* indít. A bírósági végrehajtásra érvényes jogszabályoknak a pénzügyi szervek által való alkalmazását az *ingatlanra vezetett végrehajtás* esetében írja elő az említett rendelet 27. §-ának (2) bekezdése, azzal az eltéréssel, hogy az ingatlan-végrehajtást mező- és erdőgazdasági ingatlanra is el lehet rendelni.

Rámutatunk itt arra, hogy a Szovjetunióban minden olyan esetben, amikor a hátralékos a zálogolás után sem egyenlíti ki tartozását, a pénzügyi szervnek a bírósághoz kell a végrehajtás iránt keresetet benyújtania. A bíróság vizsgálja felül azt, hogy az adóztatás törvényesen történt-e és a nemfizetés ténye való-

²⁴ N. N. Rovinszkij: i. m. II. kötet, 223. l.

²⁵ Lásd Polónyi Szűcs Lajosnak ¹⁶ alatt hivatkozott tanulmányát, 262. l.

ban fennforog-e, majd határozatot hoz az adóalanyról lefoglalt vagyontárgyak értékesítésére nézve. A lefoglalt vagyontárgyak elvitelére és eladására a szovjet jogszabályok szerint csak akkor kerülhet sor, ha a hátralékos a bírói határozat után sem egyenlíti ki a késedelmi kamattal növelt hátralékos összeget, amikor is a végrehajtást a szovjetek végrehajtó bizottságai pénzügyi osztályának keretében működő adófelügyelőség ezzel megbízott dolgozói a vonatkozó bírói határozat alapján eszközlik.²⁶

Nézetünk szerint a bírói jogvédelemnek ilyen értelmű kiterjesztése felé kellene az adóztatási eljárás továbbfejlesztésénél nekünk is haladnunk. A kis-árutermelő egyéni adózók nagy tömege ugyan ma még nagyon megnehezíti a bírói határozat alapján történő végrehajtás rendszerének bevezetését, mert a bíróságok az ezzel kapcsolatos munkateherrel egyelőre nem tudnának megbirkózni; ezért a végrehajtásnak bírói határozat alapján való eszközlésére nem nyomban, hanem csak egy későbbi időpontban tudunk majd rátérni. Azt azonban elvileg máris leszögezendőnek tartottuk, hogy a bírói ellenőrzésnek az adóügyi igazgatás szerveinek bizonyos határozataival szemben fokozatosan teret kell engednünk, előrehaladva azon az úton, amelyet az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. IV. tv. 57. §-ának (1) bekezdés e) pontja — az adó-, vagy illetékkötelezettséget megállapító határozatnak a kivetés jogalapja tekintetében bíróság előtt való megtámadása lehetővé tételével — megnyitott előttünk.

Adójogunk tökéletesítése, egyebek között éppen a vázolt szervezeti reformok keresztülvitele és a lakosságadóztatási eljárás újraszabályozása útján — megítélésünk szerint — szükséges és nélkülözhetetlen alkotó eleme szocialista jogrendszerünk teljes kiépítésének és további megszilárdításának; az ebben való közreműködés pedig a magyar jogélet elméleti és gyakorlati munkásainak megtisztelő kötelessége. E feladat sikeres megoldását és az ezt szolgáló új jogszabályaink helyes végrehajtását kívántuk fejtegetéseinkkel a pénzügyi jog tárgyalt konkrét területein szolgálni.

²⁶ N. N. Rovinszkij: i. m. II. kötet, 224. l.

РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОЦЕДУРЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ

(Резюме)

Янош Мартони

профессор университета, кандидат юридических наук

Цель норм социалистического финансового права состоит в том, чтобы они продвигали постройку финансовой системы государства и сделали её как можно более пригодной и оказывающей услугу социалистической экономической основе. Важной составной частью финансового права социалистических стран являются те нормы, которые относятся к происходящим из обязательных взносов государственным доходам, к налогам. Для выполнения в доходном отношении проекта бюджета, как всеобщего финансового плана, решительно компетентны именно нормы материальные и нормы способа налогового права.

При социалистическом экономическом строе *налоги группируются по их плательщикам*. Значит различаем друг от друга налоги получаемые от *государственных предприятий* ведущих хозяйство на переданных под их руководство частях всенародного имущества, налоги, поимчивые от *коопераций*, основанных на принципе групповой собственности и наконец собранные от отдельных *граждан, населения*. Автор в этой статье обращает внимание на некоторые проблемы, возникающие в круге этой последней группы налогов, именно на проблемы, касающиеся аппарата и способа налогообложения, и также обращает внимание на задачи в круге создания права. Он разделяет всё на три части:

- I. Метод кодификации юридических норм, касающихся налогообложения населения.
- II. Конструкционные изменения в налоговом аппарате.
- III. Регулирование способа налогообложения населения.

1.

1. В связи с методом кодификации автор такого мнения, что жраво введения и отмета собранных от разных доходов, а также право *спределения основных принципов их регулирования* нужно оставить за *высшими органами государственной власти*, парламентом, касательно Советом Президиума, значит чтобы это произошло не по постановлению Совета министров или министра финансовых дел.

2. Модификацию правовых норм налогов так называемой новелларной формой, методом заплаточного характера нужно по возможности избегать. В том случае если изменения касаются подлинной правовой нормы на многих пунктах, то нужно её *издать полным текстом*, проводя соответственные модификации чтобы обеспечить его понимание. Правильным является тот кодификационный метод способа, который венгерский министр финансов часто применяет, а именно он публикует касающийся отдельных вопросов основной источник права и исполнительный наказ министра включая в *единую структуру*.

3. Граждане имеют право требовать подробного осведомления о своих коммунальных долгах. Каждый орган финансового правления должен считать своей задачей сделать налогоплательщикам достижимым осведомление о нормах внесения налогов и *познакомить граждан с этими нормами*.

II.

1. Организация венгерских дел налогов в первую очередь по отношению *сёлам* поднимает теперь спорные вопросы. Опыты доказали, что в районах централизация ведения налоговых дел в нечле 1953 года оказалась не подходящей для сельских платёжников. Теперь революционное Рабоче-Крестьянское Правительство своей резолюцией № 1008/1957 в интересе более простого ведения налоговых дел постановило, что связанных с налогообложениями задачи первостепенного ведомства нужно передать сфере действий Исполнительных Комитетов, сельских советов, в сферу действий их специальных органов, что для трудящегося крестьянства, но и для органов налоговых дел было бы самым удобным разрешением. Отделения *районных* финансовых отделов занимающиеся налогообложением населения будут выполнять в будущем функции первостепенного налогового обложения колхозов и обложение доходным налогом не сельскохозяйственного слоя населения, по отношению же к другим налогам действуют как органы второй степени. Автор совсем одобряет эту децентрализацию сферы действий первостепенного учреждения на сельские органы.

2. Финансовые органы во время проведения своих задач должны держать тесную связь с *остальными специальными органами* местного Исполнительного Комитета. По отношению к налогам эта связь может быть двухсторонней: с одной стороны соотделения оказывают поддержку финансовым отделам путём выяснения определённых (например сельскохозяйственных, строительных) вопросов, с другой стороны финансовые отделы смогут помогать другим отделам своей работой, сообщением данных (напр. дают справки о недоимках ремесленников, выполняющих работу какому-нибудь государственному органу) или исполнительной деятельностью (напр.: сбор штрафов).

III.

1. При обсуждении основных *норм ведения налогов* автор высказывается ранее так, чтобы *генеральные нормы административного правления были действующими и на территории специальных процедур*. В последнее время это было точно установлено статьёй закона № IV. 1957 года, принятой в июне месяце этого года парламентом Венгерской Народной Республики об общих нормах процедуры государственного правления, а также постановлением правительства № 57/1957 выданным в сентябре месяце этого года об налогообложении и сборе налогов.

2. а) Из тех основных *принципов*, которые нужно осуществить в нормах процедуры налогообложения населения, автор выдвигает на первое место обеспечение господства *социалистической законности* и указывает на то, что соблюдение законности в социалистическом государстве не исчерпывается воздержанием от нарушения правовых норм, а обозначает полное осуществление намеченных в правовых нормах задач.

б) Дальнейшим основным принципом отмечает автор широкое применение *демократизма* в процедуре, напр. включением постоянных комиссий местных советов, в которые войдут одна-одна группа членов совета. Деятельность постоянной финансовой комиссии должна служить между прочим мобилизации на плату налога.

Пусть разъяснят плательщикам необходимость аккуратной и точной платы налогов и что налоги служат их же интересам. Члены этих комиссий могут выполнить эту работу организуя небольшие собрания, а также проводя отдельные беседы.

в) Касательно постройки *стадий судебного процесса* (инстанций), автор считает правильным так согласовывать требования краткости и законности, что апелляционные жалобы будут разбираться *только в одной степени* (т. е. третьей инстанции нет), но в то же время — по мнению автора — нужно обеспечить повышение образованности и законознания служащих ниже-средне степенных учреждений.

г) Дальнейшим основным принципом работы финансовых органов, занимающихся налогообложением населения, является в социалистическом государстве *плановость*, которой можно служить конкретно приготовлением планов доходов налога с одной стороны и приготовлением планов работы и касающегося её метода выполнения.

3. После этого говорит автор о методе *момента некоторых процедур* налогообложения населения, включая здесь уже упомянутые распоряжения правительства и его постановления № 57/1957. Он переходит к вопросам связанным с приведением в движение *процедуры обложения налогами*, выяснением состава, а также сроком и

формой вынесению решения, потом подходит к возможности апелляции и к законной силе решений. Он подчёркивает, что правила процедуры налогообложения нужно установить так, чтобы они имели толкающее на уплату в сорок значение по отношению к налогам. Касательно моментов *процедуры взимания налогов* он выражает свой взгляд на то, что социалистическое государство в большой мере должно применять методы убеждения, прежде чем пользоваться применением принудительных мер. После того, как способы убеждения исчерпаны, взимание должно происходить строго в пределах законности, но решительно и последовательно. Было бы обосновано постепенное расширение судебной защиты в этой сфере. —

В конце автор подчёркивает своё убеждение в том, что дальнейшее развитие налогового права, между прочим путём проведения обсуждённых организационных реформ и путём досконального регулирования процедуры налогообложения — является необходимым составным элементом полной постройки системы венгерского социалистического права.



LA RÉGLEMENTATION DE LA PROCÉDURE EN MATIÈRE D'IMPÔTS DE LA POPULATION

par JEAN MARTONYI,
professeur à l'Université de Szeged (Hongrie)

Les règles du droit financier socialiste ont pour but de développer le système financier de l'État, afin que ceci puisse au mieux servir la base économique socialiste. Les règles concernant les impôts forment une partie importante du droit financier des états socialistes aussi. C'est que les règles matérielles et procédurales sur les impôts déterminent la perception des recettes du budget, plan national des finances.

Dans le système économique socialiste les impôts sont groupés d'après leurs sujets. On distingue donc les impôts perçus des entreprises de l'État, des coopérations et de la population (c'est-à-dire des individus). L'auteur traite dans la présente étude quelques problèmes qui se posent dans la sphère des impôts de la population, notamment ceux qui se rapportent à la structure des autorités financières et de leur procédure. Son exposé se divise en trois parties:

I. Les modes de la codification des règles concernant le paiement des impôts de la population.

II. Modifications de l'organisation des autorités compétentes en matière de ces impôts.

III. Les règles de procédure de l'imposition de la population.

I.

1. Quant aux modalités de la *codification*, l'auteur adopte le point de vue, que la création et la suppression des impôts, ainsi que les principes de leur réglementation soient fixés par les *organes suprêmes* du pouvoir de l'État (le Parlement et sa Présidence), au lieu d'être réglementés par les décrets du Conseil des Ministres ou du ministre des finances.

2. La *modification* partielle — faite en forme d'annexes — des règles sur les impôts doit être évitée autant que possible. Si les changements à faire touchent la règle de droit ancienne sur de nombreux points, il est plus pratique si on édite de nouveau le texte complet de celle-ci — en y insérant les modifications nécessaires — afin de faciliter ainsi l'examen des règles juridiques. On peut approuver la coutume suivie par le ministère hongrois des finances, c'est-à-dire qu'il publie les textes de la loi (ou du décret du Conseil des Ministres) et du décret ministériel portant règlement d'administration publique, sous forme de «code unitaire» d'un impôt ou d'un problème donné.

3. Les citoyens réclament à bon droit qu'ils soient informés d'une façon détaillée de leurs charges publiques. Tous les organes de l'administration des finances sont donc obligés de *faire connaître* aux contribuables les règles juridiques qui les concernent.

II.

1. C'est surtout dans les *communes* que l'organisation financière hongroise pose aujourd'hui quelques problèmes. L'expérience a démontré que la centralisation des affaires d'impôts dans les arrondissements, faite au début de l'année 1953, était désavantageuse pour les contribuables des villages. Maintenant l'arrêté no 1008 de 1957 du gouvernement a — dans un but de simplification — déclaré que le rôle des impôts directs doit être fixé en premier degré par les autorités des communes; c'est la solution la plus avantageuse au point de vue des paysans, aussi bien que de l'administration financière. Les sections des finances de l'*arrondissement* ne fixent désormais en premier degré que les impôts sur le revenu des coopératives agricoles et des personnes privées exerçant une profession non-agricole; quant aux autres impôts, elles procèdent en second degré, en revisant la détermination du montant de ceux-ci par les communes. L'auteur est complètement d'accord avec cette *décentralisation*.

2. Les organes financiers sont tenus d'être *en contact étroit avec les autres sections administratives* du comité exécutif élu par le conseil local. Quant aux impôts, ce rapport est à double sens: d'une part, les diverses autres sections prêtent concours à la section financière en éclaircissant certaines questions spéciales (p. ex. de l'agriculture, des constructions de bâtiments), et d'autre part, la section financière facilite le travail des différentes sections, en leur fournissant des données (p. ex. concernant la somme d'impôt dû par un artisan exécutant quelque travail pour un organe de l'État) ou en recouvrant des amendes etc.

III.

1. Passant aux questions de *procédure*, l'auteur souligne tout d'abord, qu'il est nécessaire que les règles générales de la procédure administrative soient suivies sur le terrain de toutes les procédures spéciales des diverses branches de l'administration publique. Ce principe a été récemment énoncé dans la loi no IV de 1957 votée au mois de juin 1957 sur les règles générales de la procédure administrative en Hongrie, ainsi que dans le décret no 57 de 1957 du gouvernement (pris en septembre de cette année) sur l'assiette et la perception des impôts.

2. a) Parmi les *principes* à réaliser dans le domaine des règles de la procédure d'imposition, l'auteur révèle en premier lieu celui de la *légalité socialiste*. Il indique, que cette légalité dans l'état socialiste ne s'épuise pas dans l'abstention de la lésion des règles juridiques, mais elle comporte aussi la réalisation intégrale des tâches fixées par ces règles.

b) Comme second principe de la procédure, l'auteur mentionne celui du *démocratisme socialiste*, y comprenant aussi le rôle joué par les «commissions permanentes» des conseils locaux, composées des membres de ces conseils. L'activité de la commission permanente des finances doit servir — entre autre buts — la persuasion des contribuables à payer exactement leurs impôts. Elles doivent expliquer aux contribuables la nécessité du paiement régulier de leurs dettes envers l'État et que ceci sert bien aussi leurs intérêts. Les commissions permanentes peuvent s'acquitter de cette tâche en organisant les réunions des intéressés et en poursuivant des conversations individuelles avec eux.

c) Quant à l'*ordre des autorités à procéder*, l'auteur approuve la solution qui ne permet le *recours* qu' à un degré, mais il sollicite en même temps d'améliorer la qualification et surtout les connaissances juridiques des fonctionnaires des autorités aussi bien au premier, qu'au second degré.

d) Un autre principe qui sert de base à l'activité des organes financiers dans l'état socialiste, est sa *planification*; elle est réalisée par la préparation des plans des recettes provenant d'impôts et d'autre part des plans de travail se rapportant à l'exécution de ceux-là.

3. Puis l'auteur analyse les diverses *phases de la procédure* financière, en se référant ici aux dispositions du décret gouvernemental no 57 de 1957, mentionné ci-dessus. Il s'étend aux questions étant en connexité avec l'*assiette des impôts*, les

mesures d'instruction, la décision exécutoire, l'appel et la force de la chose jugée. L'auteur accente particulièrement sur ce point que les règles de la procédure financière sont à fixer de façon qu'elles exercent un effet stimulant en vue du versement à terme des impôts de la part des redevables. Selon son opinion concernant les phases de la procédure du *recouvrement*, l'état socialiste doit employer largement les méthodes de persuasion, avant de recourir à l'exécution forcée. Si cette persuasion n'a pas de succès, la perception des impôts doit se passer strictement dans les cadres de la légalité, mais en même temps d'une façon ferme et conséquente. L'élargissement graduel du contrôle judiciaire est d'ailleurs souhaitable aussi dans ce domaine. —

Pour terminer, l'auteur exprime sa conviction, que le développement de la législation des impôts de la population — notamment par la réalisation complète des réformes de l'organisation ci-dessus mentionnées et par la réglementation exacte de la procédure — est indispensable à la perfection du système juridique de la Hongrie socialiste.



A SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KARÁNAK 1949 ÓTA MEGJELENT KIADVÁNYAI

Acta Universitatis Szegediensis Sectio Juridico-Politica Series Nova

Tomus I.

Fasc. 1. Buza László: *A nemzetközi közhatalom szervezete az Egyesült Nemzetek Alapokmánya szerint* (Szeged, 1949.) 26 l.

Fasc. 2. Martonyi János: *Jogásképzés és jogász hivatások a Szovjetunióban* (Szeged, 1949.) 24 l.

Fasc. 3. Kelemen László: *Néhány kérdés a képviselő köréből* (Szeged, 1950.) 32. l.

A felszabadulás 10. évfordulójára tartott előadások

Buza László: *A felszabadulás és Magyarország nemzetközi jogi szuverénitása* (Szeged, 1954.) 16 l.

Acta Universitatis Szegediensis Sectio Politico-Juridica

Tomus I.

Fasc. 1. Bólya Lajos: *A törvényesség kérdései a büntető eljárásban* (Szeged, 1955.) 20 l.

Fasc. 2. Horváth Róbert: *Az 1945–46-os magyar infláció elméleti kérdései 10 évi tudományos fejlődés távlatában* (Szeged, 1955.) 20 l.

Fasc. 3. Pólay Elemér: *A nevelő funkció és a szegedi megyei bíróság házasság-jogi törvénykezése a népi demokrácia 10 évében* (Szeged, 1955.) 27 l.

Fasc. 4. Both Ödön: *Az 1848. évi sajtótörvény létrejötte (A sajtószabadság problémája Magyarországon a reformkorban)* (Szeged, 1956.) 65 l.

Tomus II.

Fasc. 1. Schultheisz Emil: *A látszólagos halmazat* (Szeged, 1956.) 24 l.

Fasc. 2. Perbíró József: *A mezőgazdasági termelősövetkezeti tagok munkajogviszonyának néhány elvi kérdése* (Szeged, 1956.) 34 l.

Fasc. 3. Pólay Elemér: *A római végrendelet eredete* (Szeged, 1956.) 47 l.

Tomus III.

Fasc. 1. Buza László: *A törvényesség és az igazságosság elve a nemzetközi jogban* (Szeged, 1957.) 56 l.